

試析 TPP 協定下 SPS 章節合作性技術諮商機制

宋柏霆

摘要

美國在過往 FTA 談判中，多規範締約國對於 SPS 章節所生之爭議，不得訴諸爭端解決程序，以避免爭端解決曠日費時之問題。美國在 TPP 協定談判時所關注的焦點之一，即為如何快速有效地解決 SPS 措施所引發的貿易爭端，故在 TPP 下提出合作性技術諮商機制。TPP 協定全文於 2015 年 11 月 5 日公布，此一機制與原先相關報導之方向有所出入，技術諮商機制未如預期取代爭端解決程序之適用，僅為 SPS 措施爭議進入爭端解決程序之先行程序，可能有所減損迅速解決爭端之效果。本文將分析該等機制如何運作，及據報導美國原先欲透過 TPP 協定解決之問題，後續將如何發展。

食品安全與疾病之傳播通常可以隨著國際貿易之發展而跨越國界，各國為確保其國內消費者之食品安全、防止動植物疾病之傳播可能，採取許多旨在保護人類、動植物之生命或健康的措施，即食品安全檢驗與動植物防疫檢疫 (Sanitary and Phytosanitary, SPS) 措施。但近年來 SPS 措施已漸被進口國作為貿易保護之工具¹，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 指出，延遲完成風險評估以及准許進口，為近來頻繁的控訴標的之一²。此外據學者研究，在 WTO 爭端解決程序下，由於案件之複雜性、向專家諮詢之必要、設定議程時間表及翻譯報告之時間消耗許多時間，爭端解決小組平均審理期間為 456 天³。目前涉及 SPS 措施耗時最長之小組報告為歐體生技產品市場進入案 (European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products) 一共耗費約 37 個月⁴。

基此，美國於過往的自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 中，對於 SPS 措施章節所生之爭議，多規範不能訴諸爭端解決程序⁵，另透過 SPS 章節中之「檢驗與防檢疫措施事務委員會」(Committee on Sanitary and Phytosanitary Matters)，以雙方事先協調防檢疫措施之方式，防範訟爭於未然。此外，美國進一步於跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement，以下簡稱 TPP

¹ 林彩瑜，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究 (三)，頁 181 (2013)。

² WTO, *Current Issues in SPS*, https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_issues_e.htm (last visited Dec. 1, 2015).

³ PETER VAN DEN BOSSCHE, *THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION TEXT, CASES AND MATERIALS* 247 (3d ed 2014).

⁴ *Id.*

⁵ 楊培侃，「跨太平洋夥伴協定談判中美國 SPS 與 TBT 提案與爭議初探」，收錄於：第十五屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 344 (2015)。

協定) SPS 章節提出「技術諮商機制」(Technical Consultative Mechanism, TCM)，用以解決 TPP 締約國間關於 SPS 爭端中之爭議，並冀望加速爭端處理程序⁶。TPP 協定全文於 2015 年 11 月 5 日公布，此與先前報導中提及的原先美國相關機制設想有所出入，故有關注之必要⁷。

本文以下將先就美國過往談判之 FTA 中，對於 SPS 章節爭議是否適用爭端解決加以介紹；接著說明據 TPP 文本公布前相關報導之 TCM 與正式文本下規範態樣和差異；綜合以上，討論正式文本規範下，能否達到原始提出該機制之目的，或衍生出其他之問題；最後做一結論。

壹、美國過往談判之 FTA 中 SPS 章節是否適用爭端解決

美國與其他國家簽屬之 FTA 中，多有於 SPS 章節之協定中，規範對於 SPS 章節所衍生之爭議，不得訴諸該協定下之爭端解決⁸；僅在美國、墨西哥及加拿大簽訂之北美自由貿易協定 (North America Free Trade Agreement, NAFTA) 中規定，締約國可以在彼此同意下，將 SPS 措施事務委員會所促成之「技術諮商」(Technical Consultations)，轉化為爭端解決程序之諮商程序⁹。此可以推測由於 NAFTA 所談判的時間早於 WTO 成立之時點，未經歷在 WTO 下，SPS 章節之爭端解決曠日廢時的問題。

貳、技術諮商機制與正式文本內容差異

TCM 為美國在 TPP 協定下，為了有效迅速解決因 SPS 措施所生之貿易爭端，且不允許締約國對此提起 TPP 協定下爭端解決程序¹⁰。據 TPP 文本洩漏前之相關報導，TCM 內容包含：1. 特定時限之規定（於雙邊發生具體爭議時即可隨時提出，無須等待控訴方正式提出法律控訴時，快速解決締約國間之技術性爭議）、2. 聚焦於技術層次¹¹、3. 納入「中立的協調者」(neutral facilitator) 三種方式¹²，協助 SPS 爭議之諮商解決。

⁶ 同上註，頁 335。

⁷ 關於此機制原始之設計架構以及談判之過程，可參考本中心先前之經貿法訊。宋柏霆，「TPP 協定下之技術諮商機制與爭端解決」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，183 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no183/1.pdf>（最後瀏覽日：2015 年 12 月 1 日）。

⁸ The United States-Australia Free Trade Agreement, art. 7.2.2; The United States-Bahrain FTA, art. 6.3.3; The United States-Chile Free Trade Agreement, art. 6.2.2; The United States-Colombia Trade Agreement, art. 6.2.2; The United States-Korea Free Trade Agreement, art. 8.4; The United States-Morocco Free Trade Agreement, art. 3.9.2; The United States-Oman Free Trade Agreement, art. 6.3.3; The United States-Panama Trade Agreement, art. 6.2.2; The United States-Peru Free Trade Agreement, art. 6.2.2; The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement, art. 6.2.2.

⁹ The North American Free Trade Agreement, art. 723.5.

¹⁰ 宋柏霆，前揭註 7。

¹¹ *Food, Agriculture Groups Blast U.S. Approach To SPS Disputes In TPP*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 19 (May 10, 2013).

¹² *U.S. Aims To Complete Technical Work On Four More TPP Chapters*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 14 (Apr. 5, 2013).

今年 11 月 5 日公布之 TPP 協定正式文本，將 TCM 具體規範於 SPS 章節第 7.17 條，稱為「合作技術諮商」(Cooperative Technical Consultations, CTC)。首先關於特定時限之要求，條文中規範締約國原則上應於收到他締約國要求 7 日內以書面確認之¹³。其次，在正式文本中並未設有「中立調解者」等類似機制。最後，在正式文本脈絡下，SPS 章節整體上仍適用 TPP 下之爭端解決程序¹⁴，僅是要求締約國應先透過合作技術諮商機制，在該機制下未能解決問題時，始啟動 TPP 下之爭端解決機制¹⁵。換言之，合作技術諮商機制在 SPS 章節中係作為爭端解決先行程序之角色。

TPP 協定下「爭端解決諮商機制」與 SPS 專章「CTC」之差異

TPP 協定下「爭端解決諮商機制」與 TPP 協定下 SPS 專章「CTC」，主要差異可以區分為「爭端解決場域選擇」、「解決爭議之時限」以及「資訊保密」三項，以下分別介紹之。

(一) 場域選擇

TPP 協定下之爭端解決程序規定，締約國就相關協定下所生之爭議可以透過爭端解決章節中之諮商程序獲得解決，且一旦控訴國提起成立爭端解決小組後，即不得在 TPP 協定外再行提出成立爭端解決小組之要求¹⁶；SPS 章節下之 CTC，則是希望締約國先透過行政程序之方式與他締約國之主管機關進行解決，但爭端當事國如認為在雙邊或其他機制下較能妥適解決爭議時，應盡力透過該等機制解決爭議，惟若認為上述雙邊或其他機制未能解決問題時，可隨時提起 CTC¹⁷。

(二) 解決爭議之時限

在 TPP 諮商程序上，締約國得以書面方式向他締約國提請諮商，並應以書面方式詳細記載所指控之措施、或欲採行之措施，以及控訴之法律依據¹⁸。締約國收到書面請求後，應在 7 日內以書面回應¹⁹，且除了易腐貨品之爭端應於請求 15 日內進行諮商外，其他爭端應於請求後 30 日內進行諮商²⁰；SPS 章節下之 CTC 與前者之諮商時限類似，原則上皆是於 7 日內進行書面回應，30 日內召開會議進行討論或進行諮商，較為不同的是合作性技術諮商希望爭議能於 180 日獲得解

¹³ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 7.17.3.

¹⁴ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 7.18.1.

¹⁵ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 7.17.8.

¹⁶ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 28.4.2.

¹⁷ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 7.17.1.

¹⁸ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 28.5.1.

¹⁹ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 28.5.2.

²⁰ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 28.5.4.

決²¹。

(三) 資訊保密

TPP 協定諮商程序對於在諮商過程中所取得之機密資訊，規定締約國應以提供國適用之同等方式予以保密²²；SPS 章節下之 CTC 更進一步規範，原則上要求「所有」諮商方之溝通以及產生的文件都應保密²³，與前者限定為機密資訊才需保密不同。

參、TPP 協定正式文本能否達到原先 TCM 之目的及相關問題

TPP 協定下 SPS 章節之 CTC 為進入爭端解決程序前之強制先行程序，爭端締約國雖先透過雙方主管機關之行政程序先行解決問題，但並沒有解決當初為了避免爭端解決程序曠日費時之目的；相反地，卻衍生了訴訟場域選擇之問題。依目前規範模式，如一方當事國認為在其他雙邊機制下能妥適解決問題，另一當事國覺得不妥適時該如何處理，容有爭議。且若雙方雖決定透過 CTC 解決爭議，一方於程序進行中又認為透過雙邊機制較能妥適解決問題時，又該如何處理，恐需待 TPP 協定生效後，進一步觀察。

肆、結論

美國歷來多對 FTA 下 SPS 章節所衍生之爭議，採取不進入爭端解決程序之模式，然於 TPP 協定下未能貫徹一致。在原先相關報導所提出之合作技術諮商機制與最終 TPP 協定文本，於設立目標上、扮演之角色存有相當差異。在目前該制度僅為訴諸爭端解決程序之先行要件下，各國國內業者對此之態度如何，是否將順利於各國國會審查通過生效，值得吾人持續關注。

²¹ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 7.17.4.

²² Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 28.5.6(b).

²³ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 7.17.6.